

*Calvi, Gabriela*

## La forma de la desigualdad en la era K. Cambios recientes y persistencias en la distribución de los ingresos personales

---

**V Jornadas de Sociología de la UNLP**

*10, 11 y 12 de diciembre de 2008*

*Cita sugerida:*

*Calvi, G. (2008). La forma de la desigualdad en la era K. Cambios recientes y persistencias en la distribución de los ingresos personales. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:  
[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.5922/ev.5922.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5922/ev.5922.pdf)*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>    <http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

# LA FORMA DE LA DESIGUALDAD EN LA ERA K. CAMBIOS RECIENTES Y PERSISTENCIAS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS PERSONALES.

Por Gabriel Calvi\*

“Lo difuso, lo oscuro, lo incognoscible, escapa a nuestra acción. Cuando no se sabe o se sabe mal cuál es su carácter, no se lo puede cambiar.” E. Durkheim, *Lecciones de Sociología*

## 1. INTRODUCCIÓN

A raíz del conflicto desatado entre el Gobierno y los productores agropecuarios la desigualdad de ingresos entró en la agenda pública. Pero en los últimos meses los análisis que han tendido a generalizarse en torno al problema distributivo confluyeron –en la generalidad de los casos– en la elaboración de diagnósticos elementales que sólo resaltan los elevados niveles de inequidad aún persistentes en el país. Si bien tales intentos por dar cuenta del fenómeno de la desigualdad parten de cierta limitación informativa, que –lamentablemente– todos compartimos,<sup>1</sup> las explicaciones en ellos esgrimidas no dejan de ser notablemente impresionistas: suelen omitirse sintomáticamente tanto el reconocimiento de cierto proceso de mejoría experimentado con posterioridad a la devaluación de 2001, como el impacto de determinadas modalidades de intervención estatal sobre los niveles de inequidad y las peculiaridades del patrón distributivo post devaluación.

Indudablemente, transcurridos ya más de cinco años de crecimiento ininterrumpido y a tasas elevadas, la desigualdad de ingresos personales sigue anclada en niveles que en cualquier comparación histórica de largo plazo resultarían altos. Pero esta situación no tiene por causa –como argumentan las interpretaciones más difundidas– la ausencia de políticas estatales. A diferencia de lo ocurrido durante la vigencia de la convertibilidad, diversas líneas de accionar estatal puestas en marcha en los últimos años (política social, de ingresos, de precios) parecen haber estado orientadas –en forma directa o indirecta y con relativa eficacia– a favorecer la situación de los sectores más postergados de la población. Los altos niveles de inequidad aún vigentes no resultan, pues, de la inacción estatal, sino que constituyen un claro indicador de que la eficacia de muchas de las políticas implementadas encuentra límites objetivos que aún no han sido evaluados en toda su magnitud. El fenómeno de la desigualdad de ingresos personales parece seguir siendo –parafraseando al autor de las *Lecciones*– un terreno predominantemente difuso, oscuro, incognoscible, que –más tarde o más temprano– escapa a la acción de las instituciones estatales.

---

\* Sociólogo, Politólogo, docente-investigador de la FCS, UBA.

<sup>1</sup> La última base de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) disponible a la fecha de elaboración de este artículo es la correspondiente al primer trimestre de 2007. Dado que para este trabajo se utilizaron las *ventanas de observación semestrales* de la nueva encuesta el análisis sólo llega al segundo semestre de 2006.

El principal objetivo de este trabajo es dar cuenta del alcance y los límites de las distintas modalidades de intervención estatal que –entre 2002 y 2006– han tendido a reducir los niveles de desigualdad. Para ello, creemos necesario, en primer lugar, presentar las principales tendencias que se observan en materia distributiva en los últimos años. En segundo lugar, corresponde evaluar qué proporción de la ostensible mejora experimentada en estos años encuentra su origen en las distintas modalidades del accionar público. Finalmente, y para dar cuenta de las principales limitaciones de la intervención estatal en materia distributiva, una visión retrospectiva y comparativa se impone. El análisis comparativo nos permitirá desentrañar las peculiaridades del patrón de desigualdad de ingresos personales hoy vigente y, a partir de ellas, brindar una explicación –probable y siempre perfectible– de aquellas restricciones que encuentran las políticas orientadas a reducir los niveles de inequidad distributiva.

La información utilizada en este trabajo fue elaborada –fundamentalmente– a partir de los datos desagregados (y expandidos) de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (EPH), para los años 1974 a 2006, contemplando a la población sin ingresos.

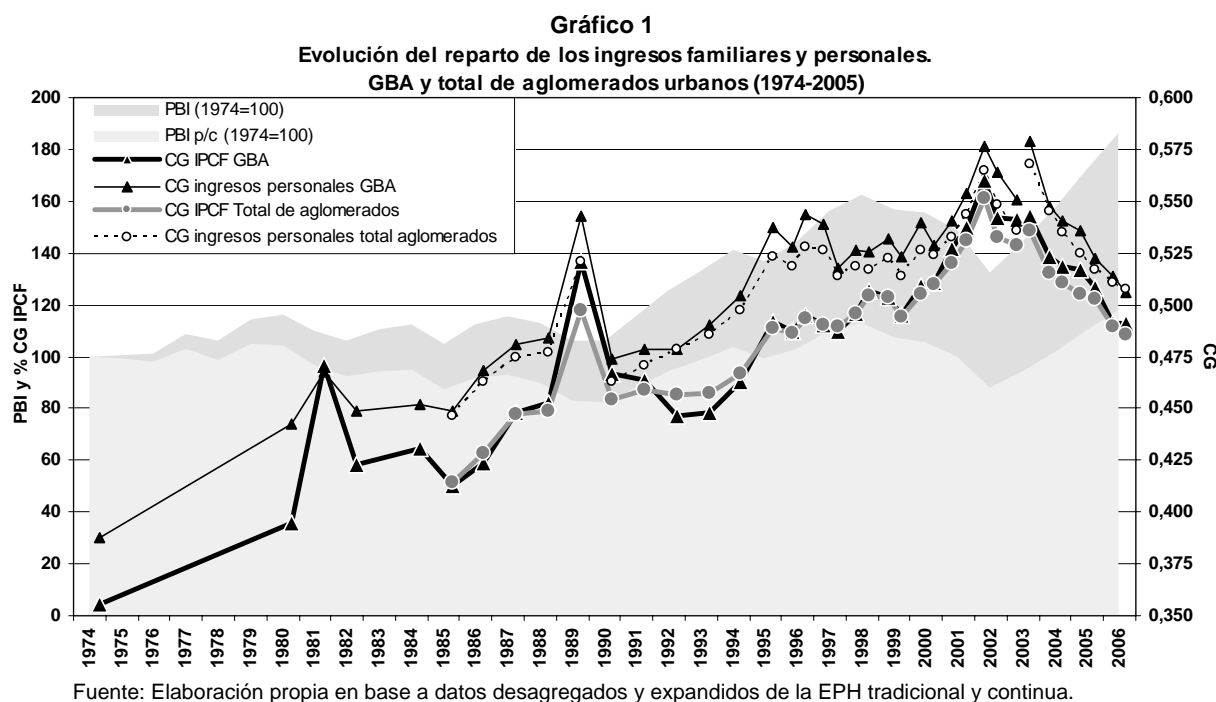
## **2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS PERSONALES**

Durante la persistente y profunda fase recesiva del ciclo económico iniciada hacia 1998, el mercado de trabajo experimentó un retroceso notable, profundizando aún más el malogro distributivo que había acompañado –incluso en su fase expansiva– al modelo económico instaurado en los primeros años de la década de 1990. Las escasas líneas de intervención estatal en materia social poco hicieron, por esos años, para evitar que el deterioro de las condiciones de vida de la población fuera la norma. A lo largo de la fase recesiva (1998-2001) la absorción de mano de obra se redujo cerca del 2%, el desempleo trepó (en octubre de 2001) al 18,3% de la PEA y la subocupación horaria, al 16,3%.

De igual modo que durante los años de la crisis del tequila (1995-1996), los niveles de privación material y desigualdad acompañaron las tendencias del empleo. En octubre de 2001, la pérdida de ingresos por desocupación (y por deterioro en la calidad del empleo) elevó la incidencia de la pobreza a un 38,3%, y la concentración de los ingresos personales alcanzó niveles sin precedentes (Gráfico 1). Los elevados niveles de desocupación y la desigualación salarial –subocupación y precarización mediante– fueron los principales elementos que aportaron a la regresividad distributiva de los últimos años de la convertibilidad (Gráfico 2). El carácter procíclico que asumió la política salarial (recorte del 13% de salarios estatales y jubilaciones) y social (reducción del alcance en beneficiarios de los programas sociales)

durante el gobierno de la Alianza (1999-2001) no hizo sino contribuir a profundizar esta situación.

Si durante los últimos años de la convertibilidad –y en abierto contraste con la particular coyuntura de finales de la década de los '80–<sup>2</sup> el incremento en los niveles de privación material y polarización social encontró su origen en el marcado deterioro del mercado de trabajo, la devaluación de enero de 2002 terminó de dar a la última crisis sus rasgos distintivos. Luego de la derogación del tipo de cambio convertible a economía experimentó una caída sin precedentes y el nivel del empleo registró la mayor contracción de las últimas seis décadas. Con el fuerte declive que evidenció la economía durante el primer trimestre de ese año la tasa de empleo arribó, en mayo de 2002, al umbral más bajo registrado desde 1974. La expulsión neta de mano de obra (-7,1%) elevó –aún en un contexto de caída de la tasa de actividad– la desocupación al 21,3% y, consecuentemente, la inequidad distributiva –medida con el coeficiente de Gini (CG) para el ingreso familiar per cápita alcanzó, en ese momento, el valor más alto de los últimos 30 años (0,551).

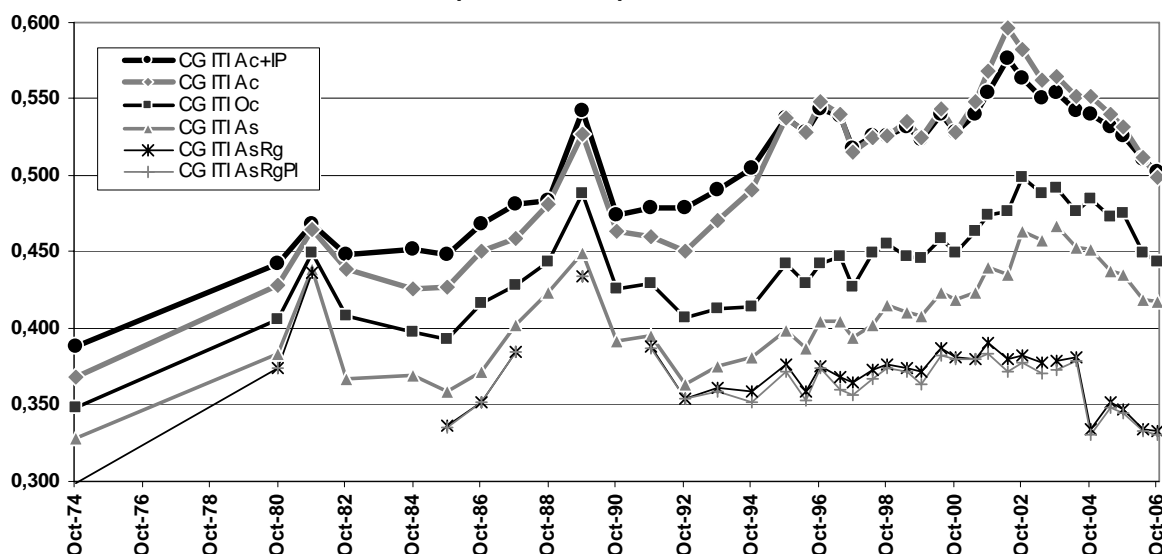


Paralelamente, el proceso inflacionario desatado por la devaluación produjo –ante el virtual estancamiento que experimentaron los salarios en el corto plazo– una importante merma en el poder de compra de una población que ya atravesaba una importante crisis laboral: a la pérdida de ingresos de los hogares generada por la expulsión de sus miembros del mercado de trabajo se sumó desde 2002 el impacto del crecimiento de los precios. Ambas circunstancias contribuyeron a extremar el deterioro de las condiciones de vida de muchos

<sup>2</sup> Hacia fines de los '80 el incremento de la incidencia de la pobreza de ingresos respondía, fundamentalmente, al efecto de los episodios hiperinflacionarios sobre el poder de compra de los hogares.

hogares del país y la pobreza por ingresos alcanzó su récord histórico: en octubre de ese año más de la mitad de la población del país (57,5%) se encontraba bajo la línea de pobreza y casi 3 de 10 personas eran indigentes (27,5%).

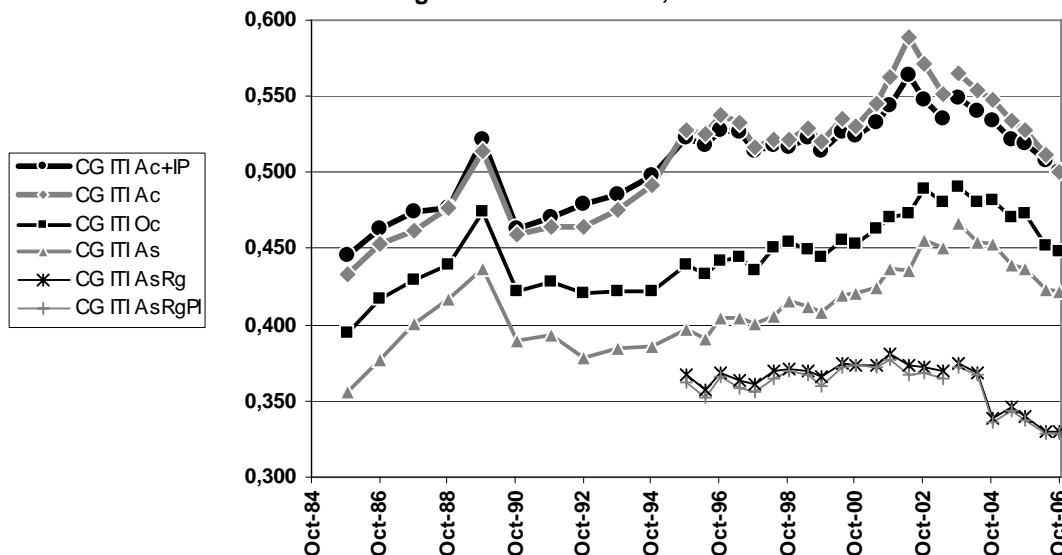
**Gráfico 2**  
**Evolución de CG para distintas poblaciones. GBA, 1974-2006.**



Referencias: IPCF = ingreso per cápita familiar; ITI = ingreso total individual; Ac+IP = activos e inactivos perceptores; Ac = activos; Oc = ocupados; As = asalariados; AsRg = asalariados registrados; AsRgPI = asalariados registrados a jornada completa; Var.% = porcentaje de variación entre extremos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos desagregados y expandidos de la EPH tradicional (1974-2003) y continua (2003-2006).

**Gráfico 3**  
**Evolución de CG para distintas poblaciones.**  
**Total aglomerados urbanos, 1985-2006.**



Referencias: IPCF = ingreso per cápita familiar; ITI = ingreso total individual; Ac+IP = activos e inactivos perceptores; Ac = activos; Oc = ocupados; As = asalariados; AsRg = asalariados registrados; AsRgPI = asalariados registrados a jornada completa; Var.% = porcentaje de variación entre extremos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos desagregados y expandidos de la EPH tradicional (1974-2003) y continua (2003-2006).

Con el abandono del régimen de la convertibilidad, y una vez superada la crisis, la economía se encauzó en un nuevo modelo de crecimiento que tiene como pieza clave el sostenimiento de un tipo de cambio alto. Esta estrategia cambiaria habría significado –en principio– una pronta recuperación del PBI y una importante inflexión en la evolución de los

principales indicadores laborales. En el marco del elevado crecimiento económico (cercano al 9% en promedio entre 2003 y 2006), los niveles de empleo experimentaron un aumento progresivo –la tasa de ocupación alcanzó valores cercanos al 42% de la población– y la desocupación se redujo al 9,5% de la PEA hacia el segundo semestre de 2006. Por su parte, el salario, que con posterioridad a la devaluación había padecido un notable atraso en su poder de compra (de más de un 30% entre octubre de 2001 y mayo de 2003), evidenció una ostensible recuperación desde el segundo semestre de 2003: entre mayo de ese año y el cuarto trimestre de 2006 el salario real promedio se incrementó en más de un 55%, incremento que resulta sensiblemente superior al deterioro asociado a la devaluación.

En el nuevo escenario de crecimiento del empleo y los salarios, las condiciones de vida de la población y la desigualdad de ingresos experimentaron una notable mejoría. De un lado, la incidencia de la pobreza por ingresos se vio atenuada, reduciéndose al 26,9% de la población urbana en 2006 (segundo semestre), nivel aún elevado, pero que representa menos de la mitad del registrado en octubre de 2002. La desigualdad de ingresos personales, por su parte, también evidenció una paulatina recuperación: la merma en los niveles de inequidad se evidencia tanto en los indicadores que refieren a la dispersión de los ingresos familiares (per cápita) –que entre 2002 y 2006, medida con el coeficiente de Gini, se redujo en un 12%– como en aquellos que dan cuenta del reparto de los ingresos individuales de distintas categorías socio-ocupacionales (Gráficos 1, 2 y 3). La reducción de la desocupación y la caída de la dispersión salarial parecen estar en la base de este proceso de recomposición de los niveles de equidad (Gráficos 2 y 3).

Con las evidencias hasta aquí presentadas, y acostumbrados a varias décadas de inacción *selectiva* del Estado, podríamos cometer el error de inferir –falazmente, por cierto– que la recuperación económica *explica* enteramente la mejora en los niveles de equidad distributiva observada en los últimos años. Tamaña falacia resulta, como cualquier sesgo ideológico, de la omisión deliberada –a modo de provocación, en nuestro caso– de otras evidencias empíricas que aportan a los procesos analizados. Y aquello que ha sido omitido deliberadamente hasta este punto de la exposición no es un dato menor: *viejas* iniciativas en materia de intervención social del Estado<sup>3</sup> han cobrado una *nueva* impronta en los últimos años. Por tanto, antes de extraer conclusiones apresuradas de los datos crudos disponibles resulta conveniente evaluar el impacto distributivo de estas revitalizadas líneas del accionar estatal, con el horizonte puesto en brindar una interpretación más acabada de los procesos actuales.

---

<sup>3</sup> Intervención social del Estado en el sentido expresado en Cortés, R. y A. Marshall, (1991), “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990”, en *Estudios del Trabajo* N° 1 (ASET, Buenos Aires).

### 3. INTERVENCIÓN ESTATAL Y DESIGUALDAD EN LA POST-CONVERTIBILIDAD<sup>4</sup>

Lejos de experimentar un retraimiento en todas las esferas de su accionar, el Estado asumió, en la última década del siglo pasado, una forma tal que relegó su *función de legitimación* a la mínima expresión. Esta verdadera *metamorfosis*<sup>5</sup> se expresó no sólo en aquellas líneas de intervención orientadas hacia los sectores vulnerables de la población (focalización de la política social), sino también se hizo manifiesta en la existencia de acciones orientadas a vulnerar las condiciones de trabajo y de retiro de los que se encontraban, por el momento, integrados. Las capacidades estatales se concentraron, por esos años, en aceptar su *función de acumulación* y ello, sumado a la virtual privatización de la cuestión social, elevó sensiblemente los niveles de concentración de los ingresos, poniendo a una nación casi bicentenaria al borde de la desintegración.

En el marco de los cambios que siguieron al abandono de la convertibilidad –entre los que es posible incluir el retorno de los procesos inflacionarios, nuevas iniciativas en materia de política social y diversos intentos por recomponer los ingresos de los asalariados y de los pasivos–, el presente apartado tiene por objetivo explorar el impacto del accionar estatal sobre la distribución del ingreso en los últimos años, a partir de la evaluación de su intervención en dos esferas: política social y política de ingresos.

#### 3.1. POLÍTICA SOCIAL Y DESIGUALDAD

Una de las herramientas a través de las cuales el Estado actúa en forma directa (es decir, no mediada por el mercado) sobre las condiciones de vida de la población es la política social. Esta dimensión del accionar estatal incluye, por cierto, un relativamente vasto repertorio de modalidades de intervención que va desde la provisión de bienes y servicios al conjunto de la población sin distinción alguna (salud, educación) hasta la asistencia directa (mediante transferencias monetarias o en especie) a determinados sectores considerados vulnerables. No sin correr el riesgo de sobresimplificar la cuestión, podemos afirmar que ambas formas polares del accionar estatal se corresponden con la diferenciación que los especialistas del campo establecen entre componentes universales y focalizados de la política social, componentes cuya gravitación varía según los modelos de desarrollo vigentes en cada período. Hecha esta salvedad, cabe considerar que en este trabajo sólo intentaremos evaluar el impacto distributivo del componente focalizado de las políticas sociales.

Las iniciativas estatales en materia de intervención social orientadas a subsidiar el ingreso de los hogares de menores recursos no son nuevas. Tienen una historia, bastante

---

<sup>4</sup> Este apartado resume parte de los resultados de una investigación anterior. Cf. Calvi, G. y E. Cimillo (2008), *Cambios recientes en el rol distributivo del Estado. El impacto de la intervención pública sobre la desigualdad de ingresos personales (2001-2006)*.

<sup>5</sup> Cf. Oszlak, O. (2003), "El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina", en *Desarrollo Económico* Vol. 42, N° 168 (IDES, Buenos Aires).

reciente en nuestro país –que puede remontarse a la década de 1980.<sup>6</sup> Si bien es desde los primeros años de la década de 1990 cuando esta forma de intervención estatal tendió a cobrar mayor relevancia, su gravitación sobre las condiciones de vida de los hogares se ha intensificado notablemente desde 2002 a raíz de la puesta en marcha de un programa masivo de transferencia de ingresos, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante PJJH). No obstante concentró buena parte del presupuesto destinado a programas sociales en los primeros meses de la gestión Duhalde, sería un error restringir esta forma de intervención (transferencias destinadas a hogares vulnerables) a las prestaciones derivadas del PJJH. Existen otras modalidades de subsidio del Estado cuyo impacto sobre los ingresos de los hogares puede mensurarse y evaluarse a partir del sistema estadístico de encuestas a hogares vigente en nuestro país (Encuesta Permanente de Hogares). Tales modalidades de subsidios incluyen no sólo transferencias monetarias (becas, pensiones no contributivas, planes de empleo provinciales, entre otras) sino también subsidios en especie (complementos alimentarios, medicamentos, etc.).<sup>7</sup> Asimismo, el seguro de desempleo, que se diferencia de las anteriores por su carácter contributivo, es también un mecanismo de intervención equiparable en este punto e igualmente mensurable.

Aunque la información que surge de la EPH cuenta con una serie de limitaciones al momento de diferenciar este tipo de transferencias,<sup>8</sup> permite estimar en forma adecuada el alcance de buena parte de los programas de subsidio al ingreso de los hogares en el conjunto de los aglomerados urbanos del país (Cuadro 1): mientras que hasta mayo de 2002 el porcentaje de hogares que recibían algún tipo de subsidio estatal era cercano al 4%, desde octubre de ese año (primera onda de la EPH en la que se registra la puesta en marcha del

---

<sup>6</sup> El Programa Alimentario Nacional (PAN) y el seguro de desempleo diseñados por el gobierno de la transición democrática constituyen los principales antecedentes. Cf. Cortés, R. y A. Marshall, *op. cit.* El PAN, que había sido creado en 1984, constituyó la iniciativa de mayor alcance realizada durante el gobierno radical en materia social y consistía en la distribución mensual de cajas de alimentos equivalentes al 30% de los requerimientos alimentarios de una familia tipo. Este “programa de emergencia” es presentado por los especialistas como la primera iniciativa incorporada en forma orgánica al sistema de políticas sociales de la Argentina –en abierto contraste con el componente subsidiario que la había caracterizado durante el gobierno militar– y representaba un reconocimiento explícito de la creciente importancia del fenómeno de la pobreza en el país. Cf. Lo Vuolo, R. y A. Barbeito, *op. cit.*; Grassi, E., *et al.* (1994), *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural* (Espacio Editorial, Argentina).

<sup>7</sup> Entre los primeros podemos señalar por su mayor alcance al Plan Familias por la Inclusión Social (al que progresivamente migran ex beneficiarias del PJJH), las distintas modalidades de becas estudiantiles, los planes de empleo provinciales y las pensiones no contributivas (el alcance de estas últimas transferencias superó los 400 mil beneficiarios desde el año 2005). Entre los segundos se destacan el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, el Programa Materno Infantil (PROMIN) y las transferencias del PAMI.

<sup>8</sup> La información provista por la EPH sólo permite detectar claramente a los beneficiarios del PJJH y del seguro de desempleo y discriminar algunas de las restantes fuentes de transferencias estatales a los hogares. La EPH continua hace factible diferenciar ingresos monetarios personales provistos por becas, otros subsidios y planes de empleo, así como identificar a aquellos hogares que reciben subsidios institucionales en especie. Por su parte, las características del cuestionario de la EPH tradicional (puntual) limitan el grado de desagregación posible de las transferencias estatales: no es factible identificar otros subsidios monetarios ni subsidios en especie. Es por ello que las estimaciones anteriores al segundo semestre de 2003 son menos exhaustivas.



PJJH) en adelante los hogares asistidos superarán el 13% del total.<sup>9</sup> Las transferencias asistenciales de mayor alcance son las que corresponden al PJJH y, por lo menos desde que son captados por la encuesta, los subsidios en especie. Cabe destacar la progresiva reducción del alcance del PJJH, explicada tanto por la mejora en los niveles de empleo (y la consecuente baja de la prestación), como por el traspaso de beneficiarias al Plan Familias (que quedaría incluido dentro de la categoría de otros subsidios monetarios).

**Cuadro 1**  
**Hogares que reciben transferencias según condición de pobreza**  
*En porcentajes según condición de pobreza*

	May 2001	Oct 2001	May 2002	Oct 2002	May 2003	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
<b>Hogares no pobres</b>	2.2	2.4	1.9	2.8	2.6	4.9	5.6	5.2	5.5	5.4	5.6	6.5
<b>Hogares pobres</b>	5.0	5.7	6.8	17.8	17.0	37.1	36.9	40.9	42.4	45.6	44.3	44.7
<b>Hogares indigentes</b>	5.9	5.7	8.0	35.3	36.1	50.8	52.5	54.1	54.6	56.4	56.4	53.9
<b>Total de hogares</b>	3.1	3.5	4.3	14.1	13.2	21.0	20.4	20.1	20.3	19.8	18.8	18.1
<i>con beca</i>	0.5	0.5	0.6	0.7	0.5	1.2	1.1	1.6	0.9	1.9	1.2	1.5
<i>con seguro de desempleo</i>	0.7	0.8	1.2	1.0	0.7	0.5	0.4	0.3	0.2	0.3	0.3	0.4
<i>con subsidios monetarios</i>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	3.1	2.9	2.8	3.5	3.7	4.8	5.1
<i>con planes de empleo</i>	2.1	2.2	2.7	0.6	0.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7
<i>con PJJH</i>	-	-	-	12.3	12.2	10.8	10.7	10.1	9.3	8.4	7.9	6.4
<i>con subsidios en especie</i>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	9.7	9.4	9.6	10.1	9.4	8.6	7.9

Nota: la sumatoria de los porcentajes de hogares según tipo de transferencia es mayor al porcentaje de hogares con transferencias debido a que algunos hogares acceden a distintos tipos de transferencia estatal.

Fuente: elaboración propia en base a EPH tradicional y continua para el total de aglomerados urbanos.

De los datos del Cuadro 1 también se desprende el carácter claramente focalizado de las políticas de subsidio al ingreso de los hogares: los hogares pobres e indigentes acceden a estos beneficios en mayor medida que los hogares no pobres y este mayor acceso a la política asistencial se ha acentuado a lo largo de los seis años considerados. El impacto distributivo resultante queda indicado al comparar coeficientes de desigualdad de ingresos familiares con y sin las transferencias captadas por la EPH (Cuadro 2). Los datos del Cuadro 2 señalan,<sup>10</sup> en primer lugar, que las distintas modalidades de transferencia estatal (en especie o en dinero) han tenido —en mayor o menor medida— un efecto igualador en materia de ingresos familiares. Pero este efecto no es constante a lo largo del período así como tampoco parece serlo su origen. Durante los últimos años de la convertibilidad monetaria el magro impacto igualador (de 0,008 puntos del CG) de las políticas focalizadas sobre la desigualdad de los ingresos familiares es la resultante de la combinación de las distintas estrategias asistenciales: los ingresos provistos por planes de empleo dan cuenta de aproximadamente la mitad de esta impronta redistributiva, mientras que tanto las prestaciones por becas y seguro de desempleo

<sup>9</sup> La mayor captación de este tipo de fenómenos por la nueva encuesta eleva notablemente ese porcentaje desde el segundo semestre de 2003.

<sup>10</sup> Los cálculos de los CG del Cuadro 2 se realizaron descontando (en forma acumulada) de los ingresos familiares (IPCF) los distintos montos por transferencias monetarias. La valorización de las transferencias en especie (ver nota 10) se imputó a los hogares que declaran recibir estos subsidios y se adicionaron a los ingresos familiares declarados.

se disputan el resto de la mejora del CG. Con posterioridad a la devaluación, en mayo de 2002, se incrementan tanto el efecto igualador asociado a planes de empleo como el vinculado a los ingresos provistos por seguro de desempleo (que alcanzó su máxima cobertura en esos momentos), reduciéndose, consecuentemente, el impacto de las asignaciones por becas estudiantiles. Desde ese momento en adelante, tanto la gravitación de las políticas asistenciales sobre la inequidad distributiva como sus principales factores explicativos se alteran en forma significativa.

**Cuadro 2**  
**Desigualdad de IPCF con y sin transferencias estatales**

Ginis de IPCF:	May 2001	Oct 2001	May 2002	Oct 2002	May 2003	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
<b>A. Con ts. monetarias y en especie*</b>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0.532	0.510	0.506	0.500	0.498	0.486	0.483
<b>B. Con ts. monetarias (1, 2, 3, 4, 5)</b>	0.520	0.531	0.551	0.532	0.529	0.535	0.515	0.510	0.506	0.503	0.489	0.486
<b>C. Con ts. monetarias (2, 3, 4, 5)</b>	0.522	0.533	0.552	0.536	0.532	0.536	0.516	0.512	0.506	0.504	0.490	0.487
<b>D. Con ts. monetarias (3, 4, 5)</b>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	0.537	0.517	0.512	0.507	0.505	0.490	0.488
<b>E. Con ts. monetarias (4, 5)</b>	0.523	0.535	0.555	0.537	0.533	0.541	0.521	0.516	0.511	0.508	0.494	0.492
<b>F. Con ts. monetarias (5)</b>	-	-	-	0.538	0.533	0.543	0.522	0.517	0.512	0.509	0.495	0.493
<b>G. Sin transferencias monetarias</b>	0.527	0.538	0.559	0.563	0.556	0.561	0.538	0.531	0.524	0.519	0.503	0.499
<b>1. Efecto ts. en especie (A-B)</b>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	-0.004	-0.005	-0.005	-0.005	-0.004	-0.004	-0.003
<b>2. Efecto ts. monetarias (B-G)</b>	-0.007	-0.008	-0.008	-0.031	-0.027	-0.026	-0.023	-0.021	-0.019	-0.016	-0.014	-0.013
<b>2.1. Efecto becas**</b>	31.0	29.3	10.8	10.7	9.5	1.4	3.0	6.8	2.4	9.5	4.4	11.0
<b>2.2. Efecto seguro de desempleo**</b>	18.6	26.2	31.7	5.6	5.3	3.3	2.2	2.3	2.7	2.6	3.1	3.7
<b>2.3. Efecto subsidios**</b>	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	18.1	18.1	16.9	23.2	21.8	27.4	35.8
<b>2.4. Efecto planes de empleo y PJJH**</b>	50.4	44.4	57.5	83.8	85.2	77.1	76.7	74.0	71.7	66.1	65.1	49.6

Referencias: 1 = Ingresos por becas estudiantiles  
2 = Ingresos por seguro de desempleo  
3 = Ingresos por subsidios  
4 = Ingresos por otros planes de empleo  
5 = Ingresos por PJJH  
\* Las transferencias en especie fueron imputadas a los hogares que declaran recibirlas  
\*\* En porcentaje del efecto transferencias monetarias (2)

Fuente: elaboración propia en base a EPH tradicional y continua para el total de aglomerados urbanos.

Desde octubre de 2002, el impacto igualador de la política asistencial del Estado cobra una dimensión sin precedentes. La implementación del PJJH (cuyo impacto es registrado en la EPH por vez primera en ese momento) contribuye a cuadruplicar el peso de la política social focalizada sobre el reparto de los ingresos familiares: esta modalidad de intervención estatal significó en octubre de 2002 una reducción de 0,031 puntos del CG y más del 80% de esta reducción encontró su origen en el efecto asociado al PJJH. No obstante los ingresos provistos por este programa son bastante magros –poco preservan a los hogares beneficiarios de la pobreza–, su alcance ha sido notablemente vasto y selectivo, y ha contribuido a mejorar los ingresos de los hogares más afectados por la crisis económico-social de esos años. Esta elevada gravitación del PJJH sobre la desigualdad se intensificó hacia mayo del año siguiente y, a partir de ese momento tendió a declinar en forma constante.

La reducción del efecto de las políticas sociales sobre la inequidad, que se observa con posterioridad a octubre de 2002, no es ajena a la recuperación económica en curso. Las prestaciones del PJJH, por ejemplo, han tendido a declinar como resultado tanto de la recomposición de los niveles de empleo como, fundamentalmente a partir de 2005, la

migración de beneficiarios a la órbita de otras iniciativas en materia asistencial: el traspaso de beneficiarios del PJJH al Plan Familias (captado por la EPH bajo la modalidad de subsidios monetarios) ha tendido a compensar en alguna medida la menor impronta del PJJH. En el marco de esta merma del efecto igualador de la política asistencial, se destaca también el carácter relativamente estable de la mejora distributiva asociada a transferencias en especie (cuyos montos monetarios fueron imputados).<sup>11</sup>

### **3.2. POLÍTICA DE INGRESOS Y DESIGUALDAD**

Durante los últimos años de la convertibilidad monetaria la profundidad de la crisis económica, la presión de una tasa de desempleo desmesuradamente alta y persistente, así como la crisis fiscal del Estado, debilitaron los reclamos de los trabajadores en actividad y de los pasivos para la recomposición de sus haberes. Es más, los salarios nominales y las jubilaciones permanecieron virtualmente congelados también durante la primera mitad de 2002, deteriorándose incluso los salarios percibidos por los sectores más débiles del colectivo asalariado. Paradójicamente en el mismo lapso los precios minoristas crecieron un 30% y los correspondientes a los bienes más básicos el 50%, lo que deterioró fuertemente el poder adquisitivo de los ingresos: el salario real cayó en promedio, aproximadamente un 25% en ese lapso.

En este contexto, y después de seis meses de la devaluación, el gobierno provisional encaró a partir de junio de 2002 una política de ingresos de carácter marcadamente parcial, que sólo contempló la situación de un grupo asalariado: los trabajadores de convenios del sector privado. Los empleados públicos –que habían experimentado una quita salarial del 13% durante la gestión de De la Rúa– fueron expresamente excluidos de esas normativas y también, de hecho, los trabajadores dependientes fuera de convenio. Los asalariados convencionados del sector privado recibieron, en carácter de ayuda alimentaria, un monto fijo de \$100 durante la segunda mitad de 2002, al que luego siguieron otros ajustes bimestrales –también de suma fija de \$130, \$150 y \$200– durante la primera mitad de 2003. Hacia enero de 2003 el gobierno provisional sumó a estas intervenciones la devolución del 13% de salarios públicos y haberes provisionales que había sido descontado por la gestión anterior.

El gobierno electo en 2003 conservó, desde su asunción, algunas de estas iniciativas de actualización salarial. Dispuso, en primer lugar, la incorporación al salario básico de las sumas de monto fijo implementadas por la administración anterior, medida que contribuyó a reactivar los mecanismos institucionales de negociación de salarios. En enero de 2004 y de 2005 el gobierno otorgó también otros aumentos de suma fija (\$50 y \$100, respectivamente),

---

<sup>11</sup> Se realizaron imputaciones de dos tipos de prestaciones alimentarias: las del Estado central y las otorgadas por el PAMI a sus afiliados. Se asignaron ambos tipos de prestaciones a los hogares que declaraban recibir subsidios institucionales en especie, diferenciándolos según tuviesen o no un jubilado o pensionado entre sus miembros.

cuyos montos fueron actualizados un 20% en el curso de 2005, e incorporados al salario básico. El panorama salarial de los trabajadores registrados en la seguridad social –públicos y privados– se completó con un reajuste de las asignaciones familiares: a la modificación en marzo de 2004 de los topes (y escalas) salariales máximos impuestos para la percepción de estos beneficios se sumó, hacia octubre de ese año un aumento del 50% en los montos de los principales conceptos y, en septiembre del año siguiente, una nueva modificación de los topes y escalas que definen a los potenciales perceptores.

La política de ingresos del gobierno electo en 2003 no sólo fue más integral que la del gobierno provisional en los puntos arriba referenciados, sino que incorporó otras herramientas que gravitaron tanto sobre las fracciones asalariadas más desprotegidas como sobre la clase pasiva. Una de las medidas instrumentadas hacia el segundo semestre de 2003 fue la actualización en 50% del salario mínimo –que había estado congelado por más de una década en un monto de \$200– en forma escalonada entre junio y diciembre. Incrementos de este tipo se sucedieron en forma periódica (en enero y septiembre de 2004, en mayo, junio y julio de 2005 y en agosto, septiembre y noviembre de 2006) llevando al SMVM a los \$800 a fines de 2006.<sup>12</sup> El tratamiento de los ingresos de la clase pasiva estuvo también presente desde el inicio de la gestión del gobierno electo en 2003 y, en un principio, se centró en la recomposición del haber mínimo: en el término de tres años y medio, el haber mínimo –que permaneció congelado por más de una década en \$150 por mes– fue incrementado 3,5 veces.

Paralelamente, las jubilaciones anticipadas por desempleo –que beneficiaron a los trabajadores que tenían aportes jubilatorios pero no la edad para el retiro– y las moratorias previsionales –que alcanzaron a los trabajadores con edad de jubilarse y aportes incompletos– ampliaron la cobertura del régimen previsional contributivo. Estimamos que las nuevas incorporaciones observadas entre marzo de 2005 y diciembre de 2006, que significaron más de 636 mil nuevos jubilados y que aumentaron en 35% la cobertura del sistema previsional, tienen su origen en esas disposiciones.

En materia distributiva, la orientación que adoptó la política de ingreso del gobierno provisional que encabezó Duhalde tuvo poca repercusión sobre la disparidad salarial (Cuadro 3). Los aumentos de monto fijo otorgados a los asalariados de convenio del sector privado contribuyeron, en un primer momento (octubre de 2002), a disminuir la desigualdad salarial

---

<sup>12</sup> Para evaluar la eficacia de la política del salario mínimo resulta conveniente diferenciar los efectos directos e indirectos de esta política. Se sostiene que los incrementos tienen un impacto directo cuando las remuneraciones de los trabajadores ubicados en la franja de los que cobran el SMVM se reajustan con el monto actualizado. Hay un efecto indirecto cuando la actualización del SMVM induce un incremento salarial en la franja que aún continúa por debajo del haber mínimo, pero en cuantía insuficiente para alcanzar el monto mínimo actualizado. La evolución salarial de ambas franjas indica que, a pesar de la alta transgresión al cumplimiento del SMVM, la revitalización de esta política indujo fuertes incrementos salariales en la franja más baja de la jerarquía de salarios: desde su actualización hasta el segundo semestre de 2006 se triplicó tanto el salario horario de los trabajadores que ganan el mínimo como el de los que están por debajo.

de los trabajadores registrados.<sup>13</sup> Sin embargo, la ulterior restitución del 13% a los salarios públicos (registrada por la EPH hacia mayo de 2003) tendió a neutralizar (incluso a revertir) el efecto igualador de los incrementos no remunerativos. La atenuación de la desigualdad salarial de los trabajadores en blanco (de 0,376 a 0,361 puntos de CG), que se observa entre octubre de 2001 y mayo de 2003, parece haber sido mayormente impulsada por el mercado, pues la aplicación de las políticas salariales tuvo –por sus efectos contradictorios en los ámbitos público y privado– un impacto muy limitado. Por su parte, la exclusión de los asalariados no registrados de la política salarial en momentos sumamente críticos del mercado de trabajo, contribuyó a ampliar las brechas salariales y, en consecuencia, morigeró la reducción de la desigualdad en el colectivo asalariado. Estas tendencias significaron una intensificación del efecto negativo de la precariedad laboral sobre la inequidad salarial (Cuadro 3).

Durante la gestión Kirchner se fortaleció en el segmento registrado la tendencia al atenuamiento de la desigualdad salarial: el CG de esta población se redujo de 0,369 a 0,316 entre el segundo semestre de 2003 y fines de 2006. De acuerdo a las estimaciones que surgen de la EPH, en este segmento las políticas de ingreso tuvieron mayor incidencia que el mercado en la disminución de la desigualdad salarial (Cuadro 3). La evaluación de los efectos parciales de cada uno de los instrumentos de política confirma que, entre los trabajadores en blanco, tanto la progresiva actualización del salario mínimo (con sus efectos directos e indirectos) como aquellas políticas que tienen por exclusivo destinatario al segmento registrado (aumentos no remunerativos y asignaciones familiares), se conjugaron para operar buena parte de la reducción de la desigualdad salarial que se observa en esos años. No obstante la mayor parte de la mejora distributiva del segmento registrado ha encontrado su origen en distintas modalidades de intervención estatal, el resurgimiento de las negociaciones

---

<sup>13</sup> En el caso de las dispersiones de los ingresos por ocupación principal de los asalariados (del colectivo asalariado y de los trabajadores en blanco) se trabajó con paneles (semestrales) de la EPH para identificar (y luego descontar) los incrementos salariales por aumentos no remunerativos o del SMVM: los incrementos no remunerativos de cada etapa fueron descontados a los asalariados registrados, privados (excluido el servicio doméstico) y públicos (se consideró sector público nacional a aquellos que desarrollan actividades de Administración Pública y Defensa y residen en CABA) según corresponda, que experimentaron una modificación salarial igual o superior al monto del incremento vigente (esto no fue aplicado en el caso de los asalariados que se encuentran dentro o debajo del SMVM cuando esta política entra en vigor); en el caso de aquellos asalariados del sector privado o público nacional (*vid supra*), excluidos el servicio doméstico y los menores de 18 años, que se encuentran dentro o debajo del nivel del SMVM del período vigente (se contempló sólo el ingreso bruto en el caso de los trabajadores registrados para identificarlos) se consideró aumento por política de SMVM a la totalidad del incremento entre las distintas ventanas de observación semestral de la EPH. La restitución del 13% fue descontada a todos los asalariados del sector público nacional (*vid supra*) sólo en la onda mayo de 2003. El impacto de los cambios en las asignaciones familiares fue evaluado recomputando los ingresos netos por ocupación principal de los asalariados registrados jefes de hogar, o del cónyuge si el jefe no es un trabajador registrado, excluyendo al servicio doméstico y a los menores de edad, a partir de los montos y topes previamente vigentes (cómputo que se realizó luego de haber traducido al bruto el ingreso de la ocupación principal declarado): sólo se consideraron las asignaciones por hijo. Los cálculos de los CG tanto para detectar el impacto parcial (“diferencias” en el Cuadro 3) o acumulado (“sin política de ingreso” en el Cuadros 3) se realizaron aplicando las diferencias porcentuales observadas entre los coeficientes del panel (de asalariados registrados y totales) a los coeficientes de dispersión (de registrados o totales) del total de la base.

colectivas por rama de actividad hizo que el efecto mercado se sumara a las políticas salariales en la mitigación de la desigualdades salariales, particularmente durante el segundo semestre de 2005 y el primero de 2006, momentos en los cuales la negociación experimenta su mayor expresión.<sup>14</sup>

**Cuadro 3**  
**Evolución de la desigualdad salarial con y sin políticas de ingreso (excluye planes de empleo)**

	May 2001	Oct 2001	May 2002	Oct 2002	May 2003	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
<b>TOTAL DE ASALARIADOS</b>												
Gini de ingreso por ocupación principal (IOP)	0,417	0,435	0,432	0,433	0,424	0,451	0,512	0,491	0,484	0,473	0,468	0,458
Gini de IOP sin política de ingreso	-	-	-	0,434	0,420	s/d	s/d	0,523	0,533	0,526	0,513	0,515
<b>Efectos sobre la desigualdad</b>												
Efecto total					-0,010				-0,039	-0,060	-0,058	-0,055
Efecto mercado					-0,014				0,011	-0,008	-0,013	0,003
Efecto estado					0,004				-0,049	-0,053	-0,045	-0,057
<b>Diferencia del CG IOP al descontar:</b>												
Políticas de ingreso para asalariados registrados				-0,001	0,004			-0,001	0,000	0,000	-0,001	-0,002
Aumentos no remunerativos al sector privado				-0,001	0,002			0,000	0,001	0,001	0,000	0,000
Restitución 13% al sector público					0,002							
Aumentos no remunerativos al sector público								0,000	0,001	0,000	0,000	0,000
Aumento por Asignaciones Familiares								-0,001	-0,001	-0,001	-0,001	-0,002
Cambios en el salario mínimo vital y móvil								-0,031	-0,049	-0,052	-0,043	-0,056
Aumento del SMVM (efecto directo)								-0,006	-0,014	-0,016	-0,012	-0,022
Aumento del SMVM (efecto indirecto)								-0,024	-0,033	-0,035	-0,030	-0,033
<b>ASALARIADOS REGISTRADOS</b>												
Gini de Ingreso por ocupación principal (IOP)	0,362	0,376	0,366	0,363	0,361	0,369	0,366	0,340	0,339	0,326	0,322	0,316
Gini de IOP sin política de ingreso	-	-	-	0,367	0,361	s/d	s/d	0,354	0,363	0,357	0,342	0,344
<b>Efectos sobre la desigualdad</b>												
Efecto total					-0,007				-0,015	-0,037	-0,035	-0,026
Efecto mercado					-0,006				0,009	-0,006	-0,015	0,002
Efecto estado					0,000				-0,024	-0,031	-0,020	-0,028
<b>Diferencia del CG IOP al descontar:</b>												
Políticas de ingreso para asalariados registrados				-0,004	0,000			-0,007	-0,011	-0,009	-0,009	-0,006
Aumentos no remunerativos al sector privado				-0,004	-0,003			-0,004	-0,006	-0,005	-0,004	-0,001
Restitución 13% al sector público					0,002							
Aumentos no remunerativos al sector público								0,000	0,001	0,000	0,000	0,000
Aumento por Asignaciones Familiares								-0,003	-0,006	-0,005	-0,004	-0,005
Cambios en el salario mínimo vital y móvil								-0,008	-0,013	-0,021	-0,011	-0,022
Aumento del SMVM (efecto directo)								-0,003	-0,007	-0,010	-0,005	-0,014
Aumento del SMVM (efecto indirecto)								-0,005	-0,005	-0,010	-0,005	-0,008
<b>EFFECTO PRECARIEDAD</b>												
CG asalariados - CG asalariados registrados	0,054	0,058	0,065	0,070	0,063	0,082	0,146	0,152	0,145	0,147	0,146	0,143

Fuente: Elaboración propia en base a EPH para el total de aglomerados urbanos.

La distribución salarial en el colectivo de trabajadores –que incorpora a los asalariados no registrados pero excluye a los trabajadores de planes de empleo– tuvo entre el segundo semestre de 2003 y el primero de 2004 rasgos regresivos, asociados al aumento de la brecha salarial entre las dos fracciones asalariadas. Pero desde la segunda mitad de 2004 hasta fines de 2006 la reducción del CG del colectivo asalariado (de 0,491 a 0,458) fue similar a la

<sup>14</sup> Este aspecto está vinculado a las características de la negociación colectiva de nuestro país, que determina que los acuerdos salariales pactados en las negociaciones colectivas de actividad se extiendan automáticamente a

observada para el subconjunto registrado (0,340 a 0,316).<sup>15</sup> En el colectivo de trabajo las políticas salariales implementadas por la administración Kirchner cumplieron también un rol más eficaz que el mercado en la atenuación de la desigualdad y, además, en este ámbito los efectos de la intervención del Estado fueron más destacados que en el segmento registrado. La política del salario mínimo mostró ser la herramienta más idónea para reducir la desigualdad de remuneraciones en el colectivo asalariado –explica casi la totalidad del efecto distributivo positivo asociado a la intervención pública– en tanto que las medidas orientadas a los trabajadores registrados públicos y privados tuvieron un efecto prácticamente residual –y con diverso signo– en este ámbito (de entre 0,001 y -0,002 puntos del CG, Cuadro 3). Por su parte, la eficacia del mercado en disminuir la dispersión de las remuneraciones del colectivo asalariado fue significativa sólo entre el segundo semestre de 2005 y el primero de 2006, y siempre sustancialmente inferior a la asociada a la intervención estatal.<sup>16</sup>

**Cuadro 4**  
**Evolución de la desigualdad de IPCF con y sin políticas de ingreso**

Ginis de IPCF:	May 2001	Oct 2001	May 2002	Oct 2002	May 2003	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
A. Con políticas de ingreso	0,520	0,531	0,551	0,532	0,529	0,535	0,515	0,510	0,506	0,503	0,489	0,486
B. Sin política de ingreso	-	-	-	0,533	0,529	s/d	s/d	0,528	0,537	0,530	0,513	0,513
<b>1. Efecto políticas de ingreso (A-B)</b>				<b>-0,001</b>	<b>0,000</b>			<b>-0,018</b>	<b>-0,031</b>	<b>-0,027</b>	<b>-0,024</b>	<b>-0,027</b>
1.1. Efecto de aumento del haber jubilatorio mínimo				-	-			-0,003	-0,008	-0,003	-0,003	-0,003
1.2. Efecto de aumentos por Políticas salariales				-0,001	0,000			-0,015	-0,024	-0,025	-0,021	-0,024

Fuente: Elaboración propia en base a EPH para el total de aglomerados urbanos.

En lo que refiere a los ingresos familiares (IPCF), las políticas de ingreso del gobierno provisional (políticas salariales exclusivamente destinadas a los trabajadores registrados) poco aportaron a la equidad distributiva (Cuadro 4).<sup>17</sup> Durante la gestión Kirchner, en cambio, las políticas de ingreso, excedieron el campo de las políticas salariales para el segmento registrado e incluyeron a la clase pasiva.<sup>18</sup> El conjunto de la política de ingresos y cada uno

todos los trabajadores de la actividad, independientemente que éstos o las firmas que los emplean estén o no afiliados al sindicato o la cámara empresarial respectiva.

<sup>15</sup> La diferencia entre ambas distribuciones –que denominamos efecto precariedad y que aumentó a partir de 2004– refleja las brechas salariales entre los segmentos asalariados registrado y no registrado, que persistieron a lo largo del período.

<sup>16</sup> Medida en puntos del CG, la mejora explicada por el mercado no difiere sustancialmente de la observada en el segmento registrado. El carácter ilegal en el que opera el segmento no registrado excluye a sus trabajadores de las mejoras pactadas en el marco de los convenios colectivos, evitando que el efecto convenios (efecto mercado) se vea intensificado en el colectivo de trabajadores.

<sup>17</sup> Para calcular los coeficientes del Cuadro 4 se volvieron a computar los IPCF de los paneles descontando los aumentos asociados a cada una de las distintas políticas de ingresos vigentes e identificadas en la EPH de cada momento. Las diferencias porcentuales de los CG de cada panel fueron aplicadas a las dispersiones de IPCF (disponible) del total de las bases.

<sup>18</sup> Los aumentos de la jubilación mínima (HJM) fueron identificados con los paneles semestrales de la EPH. Se consideró aumento por política de jubilación mínima a la totalidad del incremento entre ventanas de observación semestral de la EPH, sólo para aquellos pasivos que cobran el HJM. Los cálculos de los CG de IPCF se

de sus componentes tuvieron una incidencia positiva y permanente en la distribución de los ingresos familiares –que incluye a toda la población– pero el impacto de las políticas salariales fue sustantivamente mayor que la orientada a la clase pasiva (Cuadro 4).

### 3.3. PRECIOS Y DESIGUALDAD

Durante los diez años de vigencia de la convertibilidad los niveles de equidad de los ingresos experimentaron un fuerte retroceso, asociado fundamentalmente al empeoramiento de las condiciones del mercado de trabajo. Sin embargo, la estabilidad de precios, propia también de esta etapa, evitó que el efecto precios se sumara como otro factor causal de desigualdad. En la etapa post-convertibilidad, la inflación que generó la devaluación<sup>19</sup> del peso –que produjo importantes alteraciones en los precios relativos de los bienes y servicios– reintrodujo el efecto precios como otro componente de la desigualdad.<sup>20</sup> Este efecto gravita sobre el reparto de la capacidad de compra de los ingresos y encuentra su fundamento en la existencia de patrones de consumo diferenciados entre los hogares de distintas escalas de ingreso.

Las medidas orientadas a controlar el incremento de los precios básicos se implementarían dos meses después de la devaluación,<sup>21</sup> y a través de una serie de intervenciones escalonadas. En marzo de 2002 se aplicaron derechos de exportación a los productos agrícolas (10%) y a las manufacturas de origen agropecuario (5%), como harina, aceites, lácteos, cueros, carne vacuna, etc. Al mes siguiente una nueva intervención duplicó las retenciones de los productos agrícolas (20%), cuadruplicó la de harinas y aceites (20%) e

---

realizaron sobre el total de las bases y se aplicaron las modificaciones porcentuales observadas en los paneles para estimar el efecto de esta política pública.

<sup>19</sup> Potenciada también por una particular coyuntura internacional.

<sup>20</sup> La devaluación de la moneda produce, como es sabido, cambios en los precios relativos de los bienes transables y no transables en el comercio mundial, aumentando el precio de los productos exportados e importados. En el caso particular de nuestro país, la superposición de la canasta de los bienes salario y de los bienes exportables ha hecho que tradicionalmente la devaluación de la moneda, al encarecer los bienes salarios, tenga un impacto negativo e inmediato en el poder adquisitivo de los trabajadores. La devaluación de enero de 2002 no fue la excepción. No obstante, cabe considerar que en un contexto como el de inicios de 2002, que combinó el efecto de la devaluación y la presión del crecimiento de los precios internacionales, la dinámica de los precios internos fue, sin embargo, relativamente moderada. Diversos factores contribuyeron a esta peculiar situación. Entre los factores coyunturales cabe destacar el papel que cumplió como freno a la escalada de precios una debilitada demanda interna, después de una prolongada fase recesiva (1998-2002). Asimismo, en el campo social otros factores contribuyeron a amortiguar la propagación del efecto de la devaluación sobre los precios. El contexto social de 2002 era muy distinto al de las experiencias devaluatorias anteriores. En un mercado de trabajo con elevadas tasas de desempleo, menor representatividad de los sindicatos y mayor fragmentación de la condición asalariada, los reclamos por la recomposición de los ingresos fueron débiles.

<sup>21</sup> Al momento de la devaluación no fueron muchas las medidas orientadas a controlar su impacto sobre los precios de los bienes salarios. De hecho, los primeros gravámenes que el gobierno provisional aplicó al comercio exterior, destinados a la exportación de hidrocarburos, parecieron ceñirse más a lo dispuesto en la Ley de Emergencia –que establecía aplicar tales retenciones para formar un fondo de salvataje al sistema financiero– que al control de los precios internos de tales bienes. Sólo la prohibición de indexación establecida en esa ley, que derivó en el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos para los usuarios residenciales, gravitó tempranamente sobre los precios, explicando, en parte, la menor dinámica del IPC con relación a la CBA en 2002.



impuso un gravamen a las manufacturas de origen industrial (5%). En el resto del año, se extendieron los derechos de exportación a algunos derivados del petróleo, y a algunas manufacturas de origen industrial. En 2003, con un horizonte más tranquilo en el comportamiento de los precios –los minoristas declinaron levemente hacia el final del año– la nueva gestión de gobierno no introdujo mayores novedades. Recién intervino en 2004, y con el propósito de evitar que el alza del precio del crudo en el mercado mundial se trasladara al mercado interno: para ello estableció nuevas retenciones, primero a algunos derivados del petróleo y luego al aceite crudo, para finalmente aplicar una alícuota sobre el precio del crudo.

En 2005, al experimentar los bienes salario un nuevo incremento (Gráfico 1) se aplicaron nuevos gravámenes. El aumento de los precios de los productos lácteos llevó al gobierno a elevar en julio las retenciones –del 5% al 10% y al 15%, según el producto. La mejora en los precios internacionales del sector cárnico, por su parte, y los bajos niveles del stock ganadero, desencadenaron un notable aumento el precio de la carne vacuna hacia el año 2005. El alto peso de la carne en el consumo de los sectores populares hizo que tal incremento repercutiera notablemente sobre el nivel general de los precios: a fines de 2005 el índice general de precios volvió a ser motorizado por los productos básicos. En esta coyuntura, el gobierno decidió aumentar al 10% las retenciones a las exportaciones de carne en noviembre de ese año y, luego de frustrados los intentos de negociación con el sector, al 15% en marzo de 2006. Con posterioridad se decretarían también y en forma sucesiva una serie de restricciones a las exportaciones del sector cárnico: de un lado, una suspensión por seis meses de las exportaciones de ganado y, del otro, un cupo del 40% del volumen exportado, el cual, con algunas excepciones, duró un año.

Con el objetivo de contener el crecimiento de los precios internos, se realizaron también, a partir de 2006, acuerdos con los sectores de la comercialización, tendientes a establecer precios de referencia para determinados artículos de consumo básico.

La combinación de ambas estrategias de intervención del Estado –retenciones (prohibición de exportaciones) y acuerdos de precios– incidieron en la progresiva desaceleración del índice general de los precios minoristas. La acción gubernamental logró, además, revertir al interior de los precios minoristas la tendencia registrada con posterioridad a la devaluación: si inmediatamente después de la modificación de la pauta cambiaria la inflación había sido impulsada por los precios de los bienes básicos (CBA), a partir del primer semestre de 2003 y hasta mediados de 2005 los precios de la canasta alimentaria evolucionarán, en general, por debajo del IPC.

Para dar cuenta del impacto de la evolución de los precios sobre la desigualdad de poder adquisitivo resulta necesario, en primer lugar, reconocer que *la inflación no es una*

*sola*<sup>22</sup> y, en segundo lugar, contar con índices de precios que reflejen esta situación. Para ello se ha procedido a confeccionar índices de precios para cada decil de ingreso, a partir de la información que surge de la Encuesta de Gastos de los Hogares (ENGH, INDEC, 1996-96) y la evolución de los distintos precios minoristas. A partir de los patrones de consumo que surgen de la ENGH y los índices de precios minoristas a nivel de producto, proporcionados periódicamente por el INDEC –por lo menos hasta diciembre de 2006–, se elaboraron los índices de precios de nivel general por deciles para cada uno de los períodos considerados (ondas/ventanas de observación), según la siguiente formalización:

$$K_d^t = \frac{\sum_{i=1}^n (w_{id} \times I_i^t)}{100}$$

Donde:  $t$  refiere al momento (onda o ventana de observación) al que refiere el coeficiente ( $K$  o  $I$ );  
 $K_d$  es índice general de precios del decil  $d$ ;  
 $w_{id}$  es el factor de ponderación del bien/servicio  $i$  en el gasto del decil  $d$ ;  
 $I_i$  es el índice de precios correspondiente al bien/servicio  $i$ .

La comparación de coeficientes de Gini de ingresos nominales y de ingresos ajustados con los índices decílicos (Cuadro 5) permite estimar los cambios en la dispersión del poder adquisitivo. Mientras que con anterioridad a la modificación cambiaria las desigualdades de ingresos nominales y ajustados se mantuvieron notablemente solapadas (la deflación de los últimos semestres de la convertibilidad no alteró la capacidad de compra relativa de los distintos deciles de ingreso), en mayo de 2002 ambas dispersiones se separaron considerablemente. El aumento de la brecha entre el coeficiente de Gini de ingresos nominales y el de ingresos ajustados señala, hacia mayo de 2002, un empeoramiento de la desigualdad de poder adquisitivo por encima de la experimentada por la de ingresos nominales. En otras palabras, a la conocida regresión en la distribución de los ingresos nominales, que entre octubre de 2001 y mayo de 2002 encontró su origen –fundamentalmente– en la destrucción de puestos de trabajo, se sumó el efecto de los precios sobre el reparto de la capacidad de compra de los hogares, que fue decididamente desfavorable para los estratos de menores ingresos.

Si bien la brecha abierta en 2002 entre el reparto de los ingresos nominales y el correspondiente a los ingresos reales se redujo levemente desde el segundo semestre de ese

---

<sup>22</sup> La existencia de diferencias en el patrón de consumo de estos estratos lleva a que los procesos inflacionarios, cuando son acompañados por cambios en los precios relativos, tengan un impacto diferencial en la capacidad de compra de las distintas escalas de ingresos. Por ejemplo, cambios en el nivel general de los precios minoristas pueden deteriorar la capacidad de compra de los ingresos apropiados por los estratos más pobres cuando los precios de los alimentos se incrementan más que los de otros bienes y servicios. A la inversa, el poder adquisitivo de los hogares de estratos acomodados puede mejorar aún en momentos en los que la inflación está acompañada por un aumento de los precios relativos de los bienes básicos. Son estos cambios diferenciales en la capacidad de compra de los ingresos de distintos estratos los que están en el origen de probables alteraciones en la desigualdad de poder adquisitivo.

año, a partir del año 2005 –cuando aumentan en mayor medida los índices de precios de los deciles más altos– la reducción de la misma se opera de manera más pronunciada (Cuadro 5). La mejora en la distribución del poder adquisitivo del ingreso de los hogares se consolidó hacia el primer semestre de 2006 –cuando convergen ambas distribuciones– y más rotundamente en el segundo, de la mano de los resultados de la política comercial y de acuerdos de precios implementadas durante ese año. Estos datos parecen señalar que la fiscalización de la inflación de los años 2005 y 2006, mediante la política de precios de referencia y el control ejercido sobre el sector cárnico, ha tenido una influencia positiva sobre los niveles de equidad de poder adquisitivo.

**Cuadro 5**  
**Coeficientes de Gini de IPCF nominal y de IPCF real (ajustado con el IPC de cada estrato)**

Ginis de IPCF:	May 2001	Oct 2001	May 2002	Oct 2002	May 2003	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
<b>A. Nominal</b> (IPCF sin ajustar)	0,520	0,531	0,551	0,532	0,529	0,535	0,515	0,510	0,506	0,503	0,489	0,486
<b>B. Real</b> (IPCF ajustado por IPC de cada decil)	0,520	0,530	0,561	0,541	0,537	0,542	0,522	0,516	0,510	0,506	0,490	0,485
<b>Efecto precios (B-A)</b>	<b>0,000</b>	<b>0,000</b>	<b>0,010</b>	<b>0,009</b>	<b>0,008</b>	<b>0,007</b>	<b>0,006</b>	<b>0,006</b>	<b>0,004</b>	<b>0,004</b>	<b>0,001</b>	<b>-0,001</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos desagregados y expandidos de EPH.

Las intervenciones escalonadas que se sucedieron desde marzo de 2002 lograron evitar que el alza de los precios internacionales de las *commodities* agrícolas se trasladara totalmente a los precios internos. Entre 2002 y 2003 la desaceleración de la inflación parece haber respondido también tanto a la evolución del tipo de cambio (que experimenta una leve apreciación en esos años) como a la baja del precio de exportación de los cereales. Pero sólo desde 2005 la evolución de los precios internos –que parece haber respondido a los acuerdos de precios y mayores gravámenes a las exportaciones de carne– tendió a perjudicar menos a los sectores más bajos de la distribución, operando una disminución en la desigualdad de poder adquisitivo superior a la experimentada por el reparto de los ingresos nominales. En otras palabras, al comparar la evolución de los CG de ingresos familiares nominales con la correspondiente a los coeficientes de ingresos ajustados se observa que a partir de 2003 la desigualdad de poder de compra de los hogares se redujo con más intensidad (Cuadro 5). Esta tendencia parece haberse visto acelerada desde el año 2005 de la mano de nuevas herramientas de fiscalización de los precios internos.

### 3.4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESIGUALDAD

En el marco de una prolongada recesión, la desigualdad del ingreso per capita, siguió un curso ascendente en el último año de la convertibilidad. A las críticas condiciones del mercado laboral –desempleo creciente, expansión de la precariedad laboral, etc.– se sumó la política de deflación de salarios que propició el gobierno de De la Rúa y que ejemplificó con

la reducción del salario de los agentes nacionales, medida que generó una rápida empatía en el sector formal de la economía –tradicionalmente con inflexibilidad a la baja de los salarios nominales–, y que pudo viabilizada por el contexto de elevado desempleo. La intervención del Estado, limitada a las políticas sociales, mostró una fuerte atonía: centrado en la eliminación del déficit fiscal, el gobierno sumó a la baja de los salarios públicos y jubilaciones una notable reducción en la cobertura de los programas asistenciales. Una política de estas características en la fase recesiva del ciclo le impidió contrarrestar los efectos adversos del mercado sobre la distribución del IPCF. La estabilidad de los precios internos evitó que la dispersión del poder adquisitivo resultara aún mayor (Cuadro 6).<sup>23</sup>

**Cuadro 6**  
**Evolución de la desigualdad de IPCF con y sin intervención estatal (efectos acumulados)**

Ginis de:	May 2001	Oct 2001	May 2002	Oct 2002	May 2003	II 2003	I 2004	II 2004	I 2005	II 2005	I 2006	II 2006
A. IPCF (disponible)	0,520	0,531	0,551	0,532	0,529	0,535	0,515	0,510	0,506	0,503	0,489	0,486
B. IPCF sin PS*	0,527	0,538	0,559	0,563	0,556	0,561	0,538	0,531	0,524	0,519	0,503	0,499
C. IPCF sin PY (ni PS)	0,527	0,538	0,559	0,564	0,557	s/d	s/d	0,549	0,557	0,547	0,528	0,527
D. IPCF ajustado (sin PY ni PS)	0,527	0,538	0,569	0,572	0,565	0,568	0,544	0,554	0,561	0,550	0,529	0,526
<b>Efectos sobre la desigualdad</b>												
1. Efecto mercado	0,009	0,012	0,031	0,003	-0,007	0,003	-0,023	0,010	0,007	-0,010	-0,022	-0,003
2. Efecto intervención pública	-0,007	-0,008	-0,008	-0,032	-0,028	-0,026	-0,023	-0,038	-0,052	-0,044	-0,038	-0,041
2.1 Efecto política social	-0,007	-0,008	-0,008	-0,031	-0,027	-0,026	-0,023	-0,021	-0,019	-0,016	-0,014	-0,013
2.2 Efecto política de ingreso				-0,001	-0,001	s/d	s/d	-0,018	-0,033	-0,028	-0,025	-0,028
3. Efecto precios	0,000	0,000	0,010	0,008	0,008	0,007	0,006	0,005	0,004	0,003	0,001	-0,001
<b>Cambio total (EM+EIP-EP)**</b>	0,003	0,004	0,013	-0,037	-0,043	-0,029	-0,053	-0,034	-0,048	-0,058	-0,061	-0,043

\* Sin transferencias monetarias

\*\* CG de IPCF disponible (t1) – CG IPCF ajustado sin PY ni PS (t0)

Nota: Sin estimaciones del efecto de la política de ingreso entre II de 2003 y I de 2004.

Fuente: Elaboración propia en base a EPH.

Durante la gestión Duhalde la desigualdad de ingresos alcanzó un punto máximo. Las condiciones macroeconómicas críticas se tradujeron en un fuerte desequilibrio del mercado de trabajo –destrucción de puestos de trabajo formales en niveles sin precedentes, ascenso vertiginoso del desempleo, propagación de la precariedad laboral– que potenció el rol desigualador del mercado. La devaluación del tipo de cambio, al actuar como disparador de los precios de los consumos básicos, incorporó en forma negativa el efecto de los precios sobre la desigualdad. Para hacer frente a las devastadoras secuelas de la crisis en los sectores más vulnerables, el gobierno implementó rápidamente un masivo programa de asistencia social –con alto impacto en la mejoría de la equidad, pero que recién se visualizaría en el semestre siguiente– y una incipiente y más limitada política de ingresos orientada al segmento asalariado registrado. Las políticas sociales de esta gestión y la inflexión del ciclo económico contrarrestaron el efecto negativo de los precios sobre el reparto del poder adquisitivo y quebraron el ciclo de la desigualdad del ingreso (Cuadro 6).

<sup>23</sup> Los Ginis A y B fueron computados con la totalidad de la base de la EPH. Los Ginis C y D resultan de la aplicación de las diferencias porcentuales observadas entre los coeficientes de panel al coeficiente B.

A lo largo de la gestión Kirchner la intervención pública en la esfera social continuó teniendo un impacto positivo en la reducción de la inequidad y con mayor eficacia que el mercado, que por momentos tuvo una incidencia desigualadora. Hasta el año 2004, la política asistencial continuó siendo el principal instrumento de la acción del Estado para el mejoramiento de la cuestión social, aunque la recomposición de la situación económica hizo declinar gradualmente su impacto. Las políticas de ingreso –que abarcaron a los trabajadores activos y pasivos– fueron paulatinamente ganando espacio en el accionar de la nueva administración compensando la eficacia distributiva decreciente de la política social: desde el primer semestre de 2005 la contribución de las primeras a la mejoría en el reparto de los ingresos superaría el efecto de las segundas. Este mayor peso redistributivo que las políticas de ingreso cobran progresivamente *vis a vis* las asistenciales constituye un giro más que relevante, sobre todo en momentos en que el mercado de trabajo evidencia síntomas de recomposición.

La negativa incidencia de los precios sobre la inequidad fue declinando con el tiempo. Durante los primeros años de esta gestión (2003-2004) la caída de los precios internacionales de ciertos bienes salarios, la apreciación del tipo de cambio y los gravámenes impuestos al comercio exterior contribuyeron a ralentizar la inflación. En los dos últimos años (2005-2006) el incremento de los precios internacionales de ciertos bienes salarios (productos lácteos, cárnicos y de los cereales) motivó una fiscalización mayor de los precios internos por parte del Estado, que logró morigerar fuertemente el efecto negativo de los precios en la desigualdad, hasta revertirlo completamente hacia el último semestre de 2006. Entonces, y por primera vez en la etapa post-convertibilidad, el efecto de los precios sobre la distribución de la capacidad de compra no fue más pernicioso para los sectores más postergados.

#### **4. LA FORMA DE LA DESIGUALDAD Y LOS LÍMITES DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO**

A pesar de esta positiva gravitación del accionar estatal sobre la distribución de los ingresos persisten todavía elevados niveles de desigualdad: el CG de IPCF correspondiente al segundo semestre de 2006 se equipara aún al de 1996, momento en el cual la crisis del tequila había contribuido a exponenciar la concentración de los ingresos personales. Esto daría cuenta de ciertos límites que la intervención estatal destinada a recomponer los niveles de equidad no logra transvasar. Sin obviar la envergadura de la intervención gubernamental –que el mismo gobierno parece desconocer–, la manera más clara de diagnosticar el origen de los aún elevados niveles de inequidad y, por tanto, de los límites de la intervención estatal es la comparación histórica. Y para realizar tal comparación se hace necesario prestar atención no sólo a la *magnitud* sino también a la *forma* de la desigualdad.

#### 4.1. LA FORMA DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS PERSONALES<sup>24</sup>

La desigualdad de los ingresos (per cápita) familiares puede ser descompuesta en dos factores principales: depende tanto de cómo se reparten los ingresos de los perceptores – componente de ingresos individuales– como de la proporción de miembros perceptores de los distintos hogares –componente estructura de los hogares. El primero de los factores mencionados, es decir, el reparto de los ingresos individuales, puede analizarse procediendo con un método de descomposición poblacional, es decir, desglosando el universo de perceptores en distintos subgrupos o categorías: a) los activos e inactivos perceptores (entre los que se contabilizan, además de los activos, los jubilados, pensionados, rentistas, etc.); b) los activos (entre los que quedan incluidos ocupados y desocupados); c) los ocupados (entre los que se cuentan asalariados y no asalariados); d) los asalariados (registrados y no registrados), y e) los asalariados registrados (plenos y subocupados).<sup>25</sup> Con este tipo de descomposición resulta posible identificar el efecto sobre la dispersión que resulta de incluir a determinado complemento poblacional. Una posible formalización de lo anterior podría ser:

Dados los conjuntos

$A = \{x / x \text{ es activo o } x \text{ es inactivo con ingreso}\},$   
 $B = \{x \in A / x \text{ es activo}\},$   
 $C = \{x \in B / x \text{ es ocupado con ingreso}\},$   
 $D = \{x \in C / x \text{ es asalariado}\},$   
 $E = \{x \in D / x \text{ es asalariado registrado}\}$

y sus correspondientes dispersiones (Ginis) de ingresos individuales (GA; GB; GC; GD; GE), resulta que:

- i)  $(A-B) \rightarrow (GA-GB) = \text{efecto de los inactivos perceptores};$
- ii)  $(B-C) \rightarrow (GB-GC) = \text{efecto de los desocupados};$
- iii)  $(C-D) \rightarrow (GC-GD) = \text{efecto de los ocupados no asalariados};$
- iv)  $(D-E) \rightarrow (GD-GE) = \text{efecto de los asalariados precarios}.$

Cabe tener presente que entre la distribución de ingresos individuales de la categoría más amplia de perceptores (activos e inactivos con ingreso o población A) y la correspondiente a los ingresos familiares per cápita (IPCF) existe un hiato, que resulta, al mismo tiempo, de la incorporación de un nuevo complemento poblacional (los inactivos *sin ingreso*, no considerados en la población A) y del hecho de ser la dispersión de otra variable de ingresos (el IPCF es la relación entre el ingreso total familiar y el total de miembros del hogar). Una forma relativamente sencilla de interpretar este hiato, es decir, la diferencia entre el CG de IPCF y el correspondiente a los ingresos individuales de activos e inactivos con ingreso (diferencia siempre de signo negativo),<sup>26</sup> es considerarlo como un indicador del efecto que las estructuras y estrategias de supervivencia de los hogares de distintos estratos de

<sup>24</sup> La referencia metodológica que se explicita en este apartado sigue los principales lineamientos de la estrategia de abordaje de un artículo anterior. Cf. Benza, G. y G Calvi (2005), “Reestructuración económica, concentración del ingreso y ciclos de desigualdad (1974-2003)”, en *Realidad Económica* N° 214 (IADE, Buenos Aires).

<sup>25</sup> La diferenciación entre asalariados registrados y asalariados registrados plenos (no subocupados) no reporta mayores evidencias empíricas en la comparación propuesta, por lo cual ha sido omitida en este trabajo.

<sup>26</sup> El signo negativo (atemperador de la inequidad) que siempre parece presentar el efecto estructura de los hogares se debe, principalmente, a que los CG de ingresos familiares miden la dispersión de un promedio de ingresos, el IPCF.

ingreso tienen sobre los niveles de desigualdad. Como sabemos, hogares de distintos estratos tienen cargas demográficas disímiles y se insertan en la vida económica en forma diferenciada: por ejemplo, los hogares más pobres suelen tener cargas demográficas más elevadas por el hecho de encontrarse en etapas tempranas de su ciclo vital, cosa que se traduce en menores tasas de participación económica; asimismo, tanto el nivel como la calidad de los empleos en que logran insertarse sus miembros proveedores suelen ser deficitarios. Dado que tales diferencias en las estructuras y estrategias de los hogares están lejos de ser una constante, el impacto que las mismas ejercen sobre la desigualdad de ingresos se erige como otro de los componentes del análisis aquí propuesto.

Llamaremos *patrón* o *forma* de la desigualdad al conjunto de indicadores que surgen de la operacionalización propuesta, orientada a señalar el peso relativo que tanto las distintas categorías sociolaborales –dimensión macrosocial– como las estructuras y estrategias de los hogares –dimensión microsocioal– tienen sobre los niveles de equidad de ingresos personales vigentes en cada observación (ondas o ventanas de observación de la EPH) o conjunto de observaciones (promedios registrados en determinados períodos).<sup>27</sup> Así, el nivel de desigualdad correspondiente a un determinado momento se corresponde con la sumatoria de efectos que componen el patrón de desigualdad (efecto estructura de los hogares, efecto activos e inactivos perceptores, efecto desocupados, efecto ocupados no asalariados, efecto asalariados precarios y efecto reparto de los salarios registrados).

#### 4.2. LAS METAMORFOSIS DE LA DESIGUALDAD DE INGRESOS

Para la comparación de las formas de la desigualdad se empleará una periodización fundada en lo que en otra oportunidad hemos dado en llamar *ciclos de desigualdad*,<sup>28</sup> es decir, que considera cada una de las etapas que median entre las crisis distributivas (1981, 1989, 1995 y 2002) registradas desde el año 1974 (momento desde el cual es posible elaborar indicadores distributivos). Dada la disponibilidad de fuentes de información estadística, para tal comparación nos vemos obligados a centrarnos en lo ocurrido en el GBA.<sup>29</sup> Los gráficos radiales de la página siguiente (Gráficos 4A a 4E) presentan, en forma sintética los principales cambios experimentados por el patrón de desigualdad de ingresos personales a lo largo de los últimos 30 años.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Para simplificar la comparación, en este trabajo normalizamos el conjunto de efectos que componen el patrón de desigualdad en -1 (en el caso del efecto estructura de los hogares, que siempre es negativo) y 1 (para los efectos de cada una de las distintas subpoblaciones de ingresos individuales) del período inicial (1974-1980).

<sup>28</sup> Cf. Benza y Calvi (2005), *op. cit.*

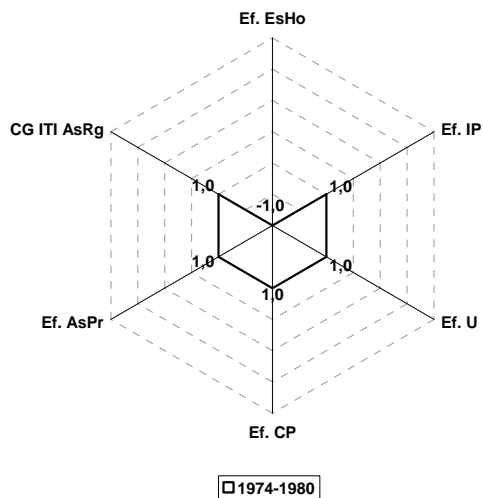
<sup>29</sup> Si bien la EPH fue incorporando aglomerados urbanos progresivamente, las bases de datos de más larga data se restringen al GBA. De todos modos, los datos disponibles para el conjunto de aglomerados urbanos (ver Gráficos 1, 2 y 3) dan cuenta de una evolución similar entre GBA y el total urbano desde 1985 (momento desde el que nos fue posible homogeneizar bases para el total urbano).

<sup>30</sup> La comparación entre etapas se realizó en base a los promedios de cada uno de los efectos que componen el patrón de desigualdad de cada una de ellas.

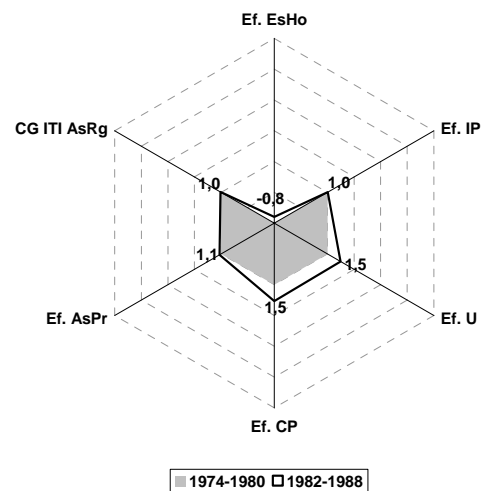
## Gráficos 4

### Sucesivas formas de la desigualdad de ingresos personales

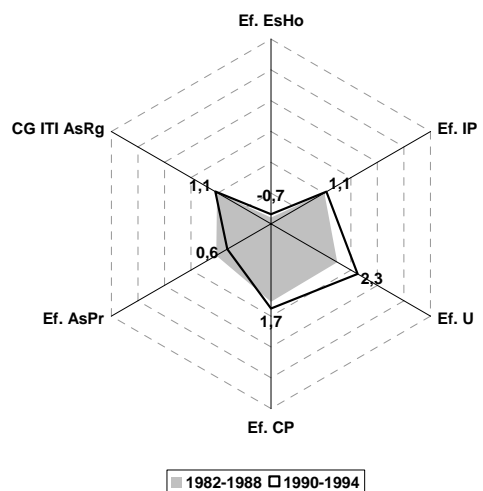
**Gráfico 4A**



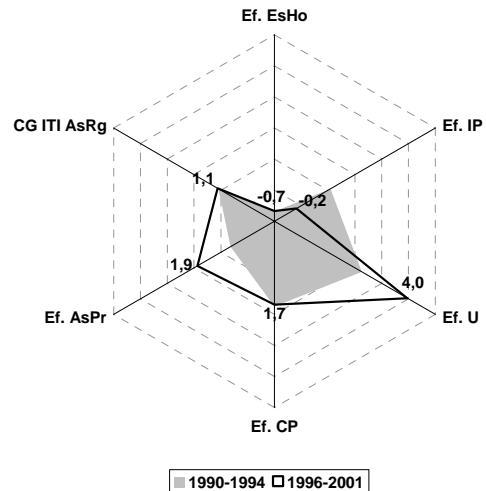
**Gráfico 4B**



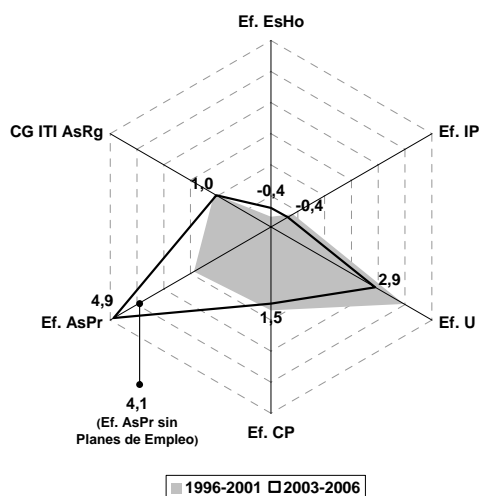
**Gráfico 4C**



**Gráfico 4D**



**Gráfico 4E**



#### Referencias:

Ef. EsHo = efecto estructura de los hogares;  
Ef. IP = efecto inactivos con ingreso;  
Ef. U = efecto desocupados;  
Ef. CP = efecto ocupados no asalariados;  
Ef. AsPr = efecto asalariados precarios;  
CG ITI AsRg = efecto debido a la desigualdad de los asalariados registrados.

En primer lugar, debemos hacer explícito que la elección del período 1974-1980 como punto de partida de la comparación no responde sino a que constituye el primero para el cual



existe la información estadística necesaria para la confección de los respectivos indicadores. Debemos tener presente que durante esa primera etapa los niveles de equidad experimentaron un fuerte retroceso: producto de una serie de intervenciones del gobierno de facto (1976-1982), la ampliación de las brechas entre las remuneraciones de los asalariados registrados impactó negativamente sobre el reparto de los ingresos familiares (ver Gráficos 1 y 2). De resultas, es de esperar que los promedios de cada uno de los ejes del patrón 1974-1980 resulten más elevados que los predominantes con anterioridad al gobierno dictatorial. Con esa salvedad, la comparación de los gráficos de la página anterior da cuenta de las –progresivas pero notables– alteraciones que experimenta la forma de la desigualdad a lo largo de los sucesivos ciclos de desigualdad que siguen al período de referencia (1974-1980).

El primer cambio experimentado por la forma de desigualdad es el que se registra en la década de 1980. Durante el segundo ciclo de desigualdad (1982-1988) los indicadores señalan una intensificación de dos factores desigualdadores, asociados a la merma en la capacidad de generar empleo en un período de estancamiento como el que caracterizó a la década: de un lado, del efecto de la desocupación sobre el reparto de los ingresos individuales, cuyos índices se vieron duplicados en esta etapa; del otro, del eje asociado a los ingresos provistos por ocupaciones no asalariadas, al interior de las cuales se registra por esos años un aumento en la gravitación de empleos refugio. En el primer quinquenio de los '90, por su parte, se potencia el impacto distributivo negativo de ambos factores, en especial el asociado a la desocupación. Sin embargo, la estabilización de los precios internos alcanzada desde el año 1991 parece haber jugado un papel positivo en lo que al efecto derivado de las posiciones asalariadas precarias refiere: este eje del patrón distributivo se recompone sensiblemente en este período.

En el cuarto ciclo (1996-2001) la desigualdad asume la forma más característica del modelo de los '90. En primer lugar, el hiperdesempleo se erige como principal eje de inequidad distributiva. Como segundo factor, en un contexto de expulsión empleo las condiciones de contratación no podían sino hacer sentir su gravitación negativa sobre los niveles de equidad, revirtiendo aquella eventualidad del primer quinquenio. Un último elemento, también relacionado en alguna medida con los bajos niveles de empleo y con el deterioro relativo de las remuneraciones de las posiciones asalariadas 'en negro', es el que refiere al impacto de los ingresos de los inactivos: operan en esta etapa como factor igualador. Dado el virtual estancamiento de los haberes previsionales –característico de esta etapa– es probable que el contexto signado por la pérdida de fuentes de ingreso (desempleo) y el deterioro de las remuneraciones (de asalariados precarios principalmente), haya contribuido a dar a los ingresos de los pasivos un lugar, en los presupuestos hogareños, más importante del que tradicionalmente ocuparon.

El patón de desigualdad hoy vigente –o, cuando menos, vigente entre los años 2003 y 2006– conserva algunas de las características del heredado de la etapa anterior, pero que ahora se explican por otros fenómenos. En primer lugar, y como resultado de la notable recomposición del empleo registrada entre 2003 y 2006, el eje de inequidad relacionado con la falta de empleo parece haber mermado su intensidad. Sin embargo, y dado que (en el promedio de la etapa) los niveles de desocupación siguen siendo elevados en comparación con los primeros ciclos de desigualdad, el fenómeno de la falta de empleo sigue explicando una buena parte del malogro distributivo (prácticamente triplica el impacto desigualador a él asociado en el período de referencia 1974-1980). En segundo lugar, los haberes de la clase pasiva siguen obrando positivamente en la dispersión de ingresos. En este caso dado el cambio observado en el escenario laboral –reducción de la desocupación y de los niveles de precariedad salarial–, es probable que las políticas de recomposición de haberes implementadas desde 2003 y la incorporación masiva de titulares de beneficios previsionales (por jubilaciones anticipadas y moratorias) hayan coadyuvado a mantener a los ingresos de la clase pasiva en un lugar importante de los presupuestos familiares, incluso en un contexto que ha dejado atrás la prolongada fase recesiva que dio fin a la convertibilidad.

Como tercer elemento característico de esta etapa asume una relevancia crítica el impacto desigualador derivado de las posiciones asalariadas precarias (trabajadores ‘en negro’). En este caso particular corresponde mencionar, en principio, que la precariedad laboral sigue siendo un problema no resuelto: si bien la proporción de asalariados no registrados ha mermado, la misma sigue anclada en niveles cercanos al 40% del colectivo de trabajadores. Por su parte, las mismas políticas de ingreso orientadas a los asalariados han contribuido a configurar un escenario de virtual *segmentación* laboral que el mercado parece no revertir por sí mismo: intensificada por las primeras herramientas de actualización salarial (aquellas destinadas exclusivamente al segmento registrado) la brecha entre las remuneraciones de registrados y precarios no se ha reducido y, aunque las iniciativas destinadas a recomponer los haberes mínimos parecen haber tenido una importante presencia en la actualización de las remuneraciones de los precarios, la transgresión a la norma se ha intensificado notablemente en este grupo.<sup>31</sup>

Un último factor característico de la última etapa es una importante reducción del positivo efecto asociado a las estructuras de los hogares. No obstante ya había experimentado una merma desde los años ’80, en la etapa actual el impacto asociado a la estructura de los hogares es mucho menos igualador que en etapas anteriores (representa un 40% del correspondiente al período de referencia 1974-1980). Tanto la estructura de los hogares como

---

<sup>31</sup> Aún descontando el impacto de los beneficiarios de planes de empleo de los cómputos, el efecto desigualador derivado de las posiciones precarias sigue duplicando el registrado en la etapa anterior.

la capacidad de hacerse de ingresos parece haberse alterado diferencialmente –es decir perjudicando relativamente a los hogares de los deciles más pobres– durante esta etapa. En este punto cabe recordad que entre 2003 y 2006 la merma de la inequidad explicada por las políticas sociales focalizadas se redujo a la mitad. La disminución progresiva de los beneficios y el virtual congelamiento de los montos a ellos asociados son un factor que parecería atentar también contra una mayor recomposición en los niveles de equidad.

## **5. COMENTARIOS FINALES**

Avanzar hacia una mayor equidad impone enfocar la atención del Estado hacia una serie de asignaturas aún hoy pendientes. La bonanza económica y fiscal de los últimos años, la reversión (coyuntural o no) de las tendencias del intercambio mundial que años atrás perjudicaban en forma crónica al país, así como la reestructuración/cancelación de los compromisos de deuda con bonistas privados o con organismos financieros internacionales, han ampliado los grados de libertad del Estado para el diseño de instrumentos más planificados y menos atados a coyunturas críticas.

En primer lugar, dado que la política social focalizada y compensatoria –si bien de amplio alcance desde la puesta en marcha del PJJH– ha dado señales de una eficacia decreciente en materia distributiva y poco ha aportado a la reducción de la pobreza, es momento de evaluar nuevas alternativas de intervención social que, universales o no, se adecuen más a las necesidades de la aún elevada proporción de la población que continúa sin poder hacerse de los recursos mínimos para su reproducción material –los menores de edad, por ejemplo, siguen siendo el segmento poblacional más afectado por las situaciones de pobreza e indigencia.

En segundo lugar, dado que algunas de las herramientas de actualización de las remuneraciones han llevado –como consecuencia no deseada– a ampliar la segmentación del mercado laboral, se impone la necesidad de instrumentar acciones tendientes a la recomposición de un colectivo asalariado que a lo largo de la década pasada ha padecido un proceso de creciente fragmentación. El negativo efecto distributivo de la precariedad es una evidencia empírica que señala lo mucho por hacer, así como la necesidad de explorar nuevos horizontes en materia de intervención gubernamental.

Tanto la necesidad de dar un nuevo impulso a la política social como la persistencia de una amplia brecha entre las remuneraciones de asalariados registrados y no registrados (segmentación), nos llevan a concluir que el diseño de una estrategia orientada a generalizar las asignaciones familiares por hijo sería una herramienta bastante adecuada a la forma hoy vigente del patrón de desigualdad. Más aún, considerando la merma del efecto asociado al eje estructura de los hogares, tal iniciativa operaría en dos sentidos igualadores: a) contribuyendo

a neutralizar el impacto desigualador de la brecha obrada por la virtual segmentación laboral hoy vigente; b) recomponiendo el efecto igualador asociado a las estructuras y estrategias familiares.

Finalmente, no obstante los ostensibles logros en materia de control de la inflación – que hacia el año 2006 significaron la eliminación de la brecha distributiva entre ingresos nominales y reales abierta por la devaluación– no es claro que este tipo de logros pueda seguir midiéndose (por lo menos comparativamente) en adelante. Si bien el problema de la inflación dista actualmente de tener la gravedad que lo caracterizaba antes de la convertibilidad, debe ser afrontado. Resulta necesario que las iniciativas que las autoridades tomen en adelante en esta materia no estén sujetas ni al horizonte impuesto por eventualidades asociadas a alteraciones climáticas ni a los ciclos electorales y se orienten a dar señales claras a la sociedad.